



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 20 ottobre 2020;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTO l'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);

VISTO il Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002;

VISTA la Comunicazione della Commissione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle Autorità garanti della concorrenza, del 27 aprile 2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la segnalazione di Interactive Advertising Bureau Italia ("IAB"), pervenuta in data 14 giugno 2019 e integrata, da ultimo, in data 8 maggio 2020;

VISTA la documentazione in proprio possesso;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

a) *L'impresa segnalata*

1. Google LLC (nel seguito "Google LLC") è una società multinazionale con sede in Irlanda che offre un'ampia gamma di prodotti e servizi connessi a *Internet* che comprendono tecnologie per la pubblicità *on-line*, strumenti di ricerca, *cloud computing*, *software* e *hardware*.

Google LLC è interamente detenuta e controllata da Alphabet Inc. ("Alphabet"), società con sede nello Stato federato del Delaware (USA).

Google è presente in Italia tramite la controllata Google Italy S.r.l. ("Google Italy").

Nel 2018 Alphabet ha realizzato un fatturato di 136,8 miliardi di dollari, pari a circa 116 miliardi di euro¹.

Nel seguito del presente provvedimento il termine Google si riferirà all'insieme delle società sopra indicate.

b) *L'associazione segnalante*

2. Interactive Advertising Bureau Italia ("IAB") è un'associazione di categoria di imprese attive nel settore del *digital advertising* e rappresenta aziende di comunicazione e pubblicità attive in Italia. L'associazione è nata con l'obiettivo di massimizzare l'efficacia della pubblicità e del *marketing* interattivi e ha condotto diverse campagne a sostegno della pubblicità comportamentale e del tracciamento degli utenti.

II. GLI ELEMENTI IN ATTI

a) *La filiera del digital advertising*

3. Il presente procedimento concerne i servizi pubblicitari via *Internet* e, in particolar modo, i servizi di intermediazione della pubblicità espositiva sui siti *web* (c.d. *display advertising*). Per *display advertising* si intende, in generale, la messa a disposizione degli inserzionisti, da parte dei gestori e/o proprietari di siti *web* (di seguito, anche editori o *publisher*), di spazi *on-line* per il collocamento e l'esposizione di formati e creatività in modalità fissa o

¹ Tasso di cambio medio annuale per il 2018 pari a 0,8476 euro per dollaro.

mobile, quali ad esempio *banner*² pubblicitari o animazioni che precedono, intervallano o terminano un contenuto video. Nel 2018, il *display advertising* in Italia ha raggiunto un valore di 1.178 milioni di euro³.

Come per i *media* tradizionali, l'acquisto di *display advertising* può essere effettuato mediante una negoziazione diretta tra inserzionisti o agenzie media (acquirenti di spazi pubblicitari - *buyer*) e editori o concessionarie pubblicitarie (venditori di spazi pubblicitari - *seller*).

4. Nell'ambito del *display advertising*, l'incontro fra domanda e offerta degli spazi pubblicitari avviene principalmente secondo modalità di *programmatic advertising*, ovvero di compravendita di spazi pubblicitari *on-line* in tempo reale tramite piattaforme tecnologiche (*software*) automatizzate che mettono in comunicazione acquirenti e venditori di spazi pubblicitari. Tali piattaforme sono in grado di ottimizzare il processo di vendita e acquisto di spazi pubblicitari *display*, consentendo di mostrare un contenuto pubblicitario totalmente personalizzato a un utente nell'esatto momento in cui questo vuole visualizzarlo.

5. Più precisamente, dal lato degli inserzionisti, le c.d. *demand side platform* permettono di ottimizzare l'acquisto di spazi pubblicitari tenendo conto degli obiettivi di pianificazione, sfruttando i dati generati dagli utenti, così da poter segmentare e raggiungere specifici *target* in tempo reale e selezionare gli spazi pubblicitari ritenuti più soddisfacenti. Con riferimento ai soggetti che offrono spazi pubblicitari, le *supply side platform* consentono di valorizzare lo spazio pubblicitario fornendo il maggior numero di informazioni in merito ai soggetti che visitano un determinato sito *web* e che visualizzano la pubblicità (ad esempio, informazioni anagrafiche, interessi personali, ecc.). In tal modo, permettono di offrire lo spazio pubblicitario ai soggetti maggiormente interessati, che quindi riconoscono un maggior valore per lo stesso. Ai fini di esemplificazione, è possibile considerare le due piattaforme come "agenti di acquisto" e "agenti di vendita" elettronici, rispettivamente di inserzionisti e operatori che offrono spazi pubblicitari.

6. In particolare, per procedere alla vendita di spazi pubblicitari, le concessionarie e gli editori/operatori⁴ che offrono spazi pubblicitari utilizzano

² Spazio grafico in cui è inserito il messaggio pubblicitario.

³ Cfr. doc. PI.1, pag.25.

⁴ Per quanto riguarda l'offerta di spazi pubblicitari, si osserva che vi sono diversi soggetti che sono in grado di offrire spazi pubblicitari. In primo luogo, vi sono gli editori di siti *web* possono offrire spazi pubblicitari direttamente (si pensi ai siti *web* di natura giornalistica o specializzati in determinate tipologie di contenuti). In secondo luogo, gli *ad network*, ossia quei soggetti che aggregano spazi pubblicitari di più editori (soprattutto di piccola dimensione) e li suddividono per gruppi di *audience* prima di ricollocarli sul mercato per la vendita all'asta. In terzo luogo, anche le piattaforme di distribuzione di contenuti – benché non siano veri e propri editori – possono offrire spazi pubblicitari (si pensi, ad esempio, a YouTube, Vimeo). Nel

le piattaforme tecnologiche di vendita (*Supply Side Platform*, di seguito “SSP”) connesse agli *ad exchange*, attraverso le quali possono presentare le richieste di offerta per i propri spazi pubblicitari (*ad inventory*). Gli SSP sono, dunque, soggetti attivi nella fornitura di strumenti tecnologici che permettono agli editori di procedere alla vendita dei loro spazi pubblicitari secondo un meccanismo di allocazione automatizzato.

7. Dal lato della domanda di spazi pubblicitari, gli inserzionisti e le agenzie media si avvalgono delle piattaforme tecnologiche di acquisto di spazi pubblicitari (*Demand Side Platform*, di seguito “DSP”), per presentare offerte d’asta per le *ad impression* selezionate secondo i criteri prefissati. Le DSP sono, dunque, imprese che forniscono strumenti tecnologici che consentono a *media agency* e inserzionisti di accedere alla contrattazione di spazi pubblicitari in modalità automatizzata. Attraverso le DSP gli inserzionisti possono definire i principali criteri di pianificazione di una campagna di *display advertising* quali *target*, *budget*, *timing*, prezzo massimo che si intende spendere per singola *ad impression*, inserzioni da trasmettere, sezioni di maggiore interesse di un sito *web*, posizionamento degli annunci, frequenza d’esposizione, ecc.

8. Tali due piattaforme interagiscono tramite tecnologie di automazione delle campagne di *display advertising* (*ad exchange*). Gli *ad exchange* operano nell’ecosistema del *programmatic advertising* in maniera simile alle piattaforme di *trading* utilizzate nei mercati borsistici; sono infatti “luoghi” (nel senso figurato⁵) nei quali si realizza lo scambio fra domanda e offerta di spazi pubblicitari *on-line*. Le funzioni tecniche di erogazione della pubblicità sono svolte dagli *ad server*, che sono sistemi *hardware* e *software* dedicati alla gestione, erogazione e reportistica dell’*on-line advertising*, che operano sia come congiunzione tra lato editore/offerta di spazi pubblicitari (*Publisher Ad Server*), che lato inserzionista/domanda di spazi pubblicitari (*Advertiser Ad Server*). Gli *ad server* sono funzionali a far sì che la campagna – preventivamente immagazzinata sulla piattaforma – venga erogata su uno specifico dispositivo dell’utente (*browser web* o *app*), gestendo i *banner* o i video sui siti *web* secondo i parametri definiti dall’inserzionista. Gli *ad server*

seguito, tali soggetti saranno indicati genericamente come editori, benché sussistano delle differenze nelle attività svolte e nella responsabilità editoriale.

⁵ Gli *ad exchange* rappresentano un luogo virtuale tipico del *programmatic advertising* dove si realizza un’asta in tempo reale che consente a inserzionisti ed editori di comprare e vendere dinamicamente spazi pubblicitari. L’*ad exchange* non è una piattaforma in senso stretto o un elemento della filiera del *programmatic advertising* economicamente e tecnologicamente identificabile, e gestito da operatori del mercato. Essa costituisce figurativamente il luogo dello scambio commerciale tra DSP e SSP. Sul punto, si osservi che talune SSP si sono attribuite l’etichetta di *ad exchange* al fine di identificare l’attività di offerta di spazi pubblicitari da esse svolta, in contrapposizione alla diversa attività di raccolta che pure svolgono.

valutano ogni singola *ad impression*⁶ anche tenendo conto di diversi parametri qualitativi, e permettono altresì di monitorare l'andamento di una campagna pubblicitaria.

9. In concreto, ogni volta che un utente clicca su un indirizzo *Internet* di una pagina con spazi pubblicitari disponibili nell'*ad exchange* (mercato virtuale, incontro tra DSP e SSP), l'editore proprietario di quella pagina, tramite la SSP, avverte gli inserzionisti o le *media agency* che un utente con determinate caratteristiche sta per accedere alla sua pagina *web*. La SSP mette all'asta lo spazio pubblicitario a tutte le DSP interconnesse, con un processo di negoziazione (che ha luogo in pochissimi millisecondi). Le DSP raccolgono tutte le offerte che rispondono ai requisiti definiti dal *publisher* e le inseriscono nel meccanismo ad asta tramite il quale si forma il prezzo. L'*ad server* esegue la transazione, inviando istantaneamente all'utente la pubblicità dell'inserzionista che si aggiudica lo spazio pubblicitario.

10. Il processo di vendita di pubblicità *on-line display* si basa su un elemento cruciale: la disponibilità del più ampio numero di dati di profilazione dei soggetti destinatari della pubblicità e la rilevanza degli stessi per determinare gli orientamenti di consumo dei potenziali destinatari. Tali elementi consentono di pianificare una campagna pubblicitaria *on-line display* e devono essere disponibili in tempo reale agli operatori interessati, connotando tale forma di pubblicità di caratteristiche differenti rispetto alla tradizionale pubblicità sugli altri mezzi informativi.

11. Per ciò che concerne la disponibilità e la qualità dei dati, le *Data Management Platform* ("DMP") sono piattaforme tecnologiche che consentono a inserzionisti, editori e altri operatori del mercato di raccogliere, ordinare, aggregare e analizzare in tempo reale *Big Data*, propri e di terze parti, relativi al comportamento degli utenti *on-line*, al fine di consentire una migliore *targhettizzazione* degli stessi⁷.

Grazie all'utilizzo delle informazioni di contesto in tempo reale che le DMP sono in grado di offrire, gli inserzionisti possono ottenere una più elevata profilazione delle *audience* e dunque affinare le proprie strategie di

⁶ L'*impression* o *ad impression* è un'unità di misura dell'esposizione pubblicitaria in rete che esprime il numero di visualizzazioni di un annuncio pubblicitario servite da un *advertising server* a un utente in un dato intervallo temporale.

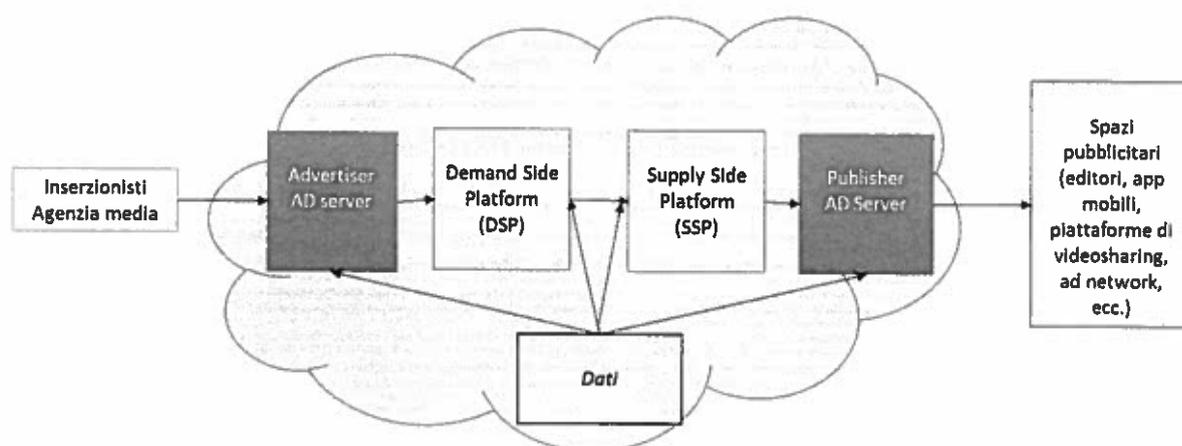
⁷ La targhettizzazione, o anche *targeting*, è ben radicata nel *marketing on-line*, dove l'espressione "approccio mirato al *target*" ricorre frequentemente. Le aziende investono ingenti somme per campagne di *marketing* con l'obiettivo di promuovere un prodotto il più possibile e aumentare così le vendite. Non sempre l'articolo pubblicizzato è di pari interesse per tutte le persone. Pertanto, ricorrendo al *targeting*, i *banner* pubblicitari, i video e gli annunci sui motori di ricerca sono visualizzati solo dai potenziali clienti.

La targhettizzazione è infatti in grado di individuare il pubblico che potrebbe essere interessato al rispettivo prodotto o servizio tra tutti gli utenti di un sito *web*. Quanto più precisa è la restrizione del filtro, tanto minore è la dispersione che la campagna registra.

indirizzamento del messaggio pubblicitario. Le DMP sono, pertanto, solitamente impiegate dagli inserzionisti e dagli altri operatori di mercato per aumentare il valore di qualsiasi tipo di informazione disponibile, ottimizzando l'acquisto/vendita di spazi pubblicitari.

12. Al fine di fornire una descrizione più schematica e semplice dei servizi descritti in precedenza, nel seguito si descriveranno le funzioni svolte da ciascun livello della catena verticale che rilevano ai fini del presente provvedimento e la presenza, o meno, di Google come fornitore dello specifico servizio in esame. A tal fine, nella seguente Figura 1 si offre uno schema esemplificativo della filiera e dei servizi rilevanti ai fini dell'analisi della segnalazione di IAB.

Figura 1 – Schema relativo alla filiera verticale del *display advertising*



b) La segnalazione di IAB

13. In data 14 giugno 2019⁸, l'IAB ha inviato una segnalazione relativa a condotte poste in essere da Google, che integrerebbero violazioni degli articoli 102 del TFUE e 3 della legge 10 ottobre 1990, n. 287. IAB è la principale associazione di categoria nel settore del *digital advertising* e rappresenta la maggioranza delle aziende di comunicazione e pubblicità attive in Italia.

14. A parere della segnalante, le condotte di Google – facenti parte di un'unica e complessa strategia escludente – si sostanziano in: (i) interruzione, dal 25 maggio 2018, delle chiavi di decriptazione dell'ID utente Google; (ii) interruzione, dal 6 agosto 2015, degli spazi pubblicitari su YouTube (piattaforma di condivisione video di Google) venduti da intermediari terzi; (iii) interruzione, dal 21 maggio 2018, dei dispositivi di tracciamento degli

⁸ Cfr. doc. PI.1. Vedi anche docc. PI.5, PI.10 e PI.11.

utenti (*cookie*⁹, *pixel* di tracciamento¹⁰) di operatori terzi su YouTube. Le condotte segnalate sarebbero finalizzate a escludere gli altri *player* dal mercato del *display advertising* e avrebbero come effetto quello di privare i clienti inserzionisti ed editori della possibilità di scegliere i propri interlocutori commerciali e controparti contrattuali.

15. In merito alla prima condotta, secondo la segnalante, prima del maggio 2018 Google forniva agli inserzionisti e agli altri operatori del mercato del *display advertising* le chiavi di decriptazione dell'ID dei suoi utenti ("ID decriptato"). Questo consentiva loro di associare gli ID utente di terze parti (identificativo dell'utente al di fuori del "Sistema Google") e gli ID utente della Google Marketing Platform ("ID decriptato"). Gli operatori terzi, mediante tale associazione, erano in grado di comparare i dati concernenti il comportamento di navigazione degli utenti raccolti dagli altri operatori del mercato del *display advertising* e da loro stessi, con i medesimi dati raccolti dalla Google Marketing Platform attraverso i numerosi servizi che eroga. In tal modo, gli inserzionisti e operatori del mercato del *display advertising* potevano mappare adeguatamente gli utenti, *i.e.* ricostruire i contegni assunti da un unico utente tanto all'interno del "Sistema Google" che al di fuori del "Sistema Google". Ciò, a sua volta, consentiva loro di elaborare un profilo sufficientemente specifico di ciascun utente attraverso i suoi comportamenti di navigazione, tale da consentire di svolgere attività volte all'invio allo stesso di messaggi pubblicitari che corrispondessero in maniera sufficientemente precisa agli interessi dedotti attraverso l'attività di profilazione.

16. A partire dal 25 maggio 2018, invece, Google non fornisce più agli inserzionisti e agli altri operatori del mercato del *display advertising* le chiavi di decriptazione dell'ID dei suoi utenti. Più precisamente, Google continua a condividere solo l'ID pseudonimo, non consentendo agli inserzionisti e agli altri operatori del mercato di procedere con l'associazione tra gli ID utente della Google Marketing Platform e i corrispondenti ID utente utilizzati nella restante parte del mercato.

17. In merito alla seconda condotta, IAB riferisce che, a partire dal 6 agosto 2015, Google non consente più agli inserzionisti di acquistare spazi pubblicitari

⁹ I *cookie* sono file di informazioni che i siti *web* memorizzano sul *computer* dell'utente di *Internet* durante la navigazione, specialmente allo scopo di identificare chi ha già visitato il sito in precedenza.

¹⁰ Il *pixel* di monitoraggio, o *pixel* di tracciamento, è una porzione di codice che viene generata da alcuni sistemi per poi essere installata a sua volta in altri sistemi. Grazie a questo procedimento il *tracking pixel* permette di tenere traccia dei dati di un utente e della sua navigazione nella pagina *web* in cui è situato, consentendo di identificare le persone che hanno avuto accesso alla pagina e hanno svolto azioni più particolari come l'acquisto di un prodotto o la compilazione di un *form*.

su YouTube mediante operatori terzi (in particolare, le DSP concorrenti di Google Display & Video 360).

18. In merito alla terza condotta, IAB riferisce che fino al 21 maggio 2018 Google accettava i *pixel* di tracciamento di terze parti su YouTube, a fini di tracciamento. A seguito dell'esclusione di tali servizi di tracciamento, i dati di profilazione che potevano essere precedentemente raccolti in maniera indipendente dai singoli operatori del mercato sono attualmente forniti soltanto sottoforma di dati aggregati. Inoltre, IAB riferisce che, contrariamente a quanto Google sembra indicare nel proprio sito *web*, non sono accettati nemmeno i *pixel* di misurazione dei *partner* selezionati e integrati alla Ads Data Hub ("ADH"), i quali ricevono esclusivamente i *report* con i dati aggregati indicati in precedenza in maniera automatizzata¹¹.

19. Secondo IAB, avendo accesso solo a dati aggregati, gli inserzionisti e gli operatori del mercato del *display advertising* sono privati di un rilevante elemento di comparazione e associazione del comportamento di navigazione degli utenti del mercato e non sono più in grado di comparare in maniera oggettiva e trasparente i dati concernenti il comportamento di navigazione degli utenti da loro raccolti sui siti di altri *publisher* con i dati concernenti il comportamento di navigazione degli utenti sulla piattaforma dell'editore che registra più accessi nel mercato.

III. VALUTAZIONI

Premessa

20. L'articolo 102 del TFUE vieta lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato interno o su una sua parte sostanziale, nella misura in cui ciò possa arrecare un pregiudizio al mercato intraeuropeo. Tra le pratiche che possono costituire un abuso di posizione dominante viene menzionata la limitazione della produzione, degli sbocchi o dello sviluppo tecnico a danno dei consumatori (lettera b), nonché l'applicazione nei rapporti commerciali con i contraenti di condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio concorrenziale (lettera c).

21. Al fine di valutare un'ipotesi di abuso di posizione dominante occorre

¹¹ Gli altri operatori del mercato possono visionare i medesimi *report* ma, a tal fine, devono accedere al *network* di Google e scaricarli.

definire l'ambito merceologico e geografico nel quale si svolge la concorrenza tra le imprese (mercati rilevanti), il potere di mercato detenuto dalle imprese (posizione dominante) e la condotta suscettibile di integrare la fattispecie anticoncorrenziale.

22. Con riferimento al caso in esame, ove vengono in rilievo mercati digitali, la principale leva concorrenziale è rappresentata dalla disponibilità di un numero elevato di dati e dalla loro rilevanza. Pertanto, è necessario analizzare non solo i diversi mercati della pubblicità *on-line* ove le condotte possono aver prodotto i loro effetti, ma anche tutti quei mercati ad essi collegati nella misura in cui consentono a un operatore di raccogliere, analizzare e accumulare ingenti quantità di dati dei potenziali destinatari di campagne promozionali.

I mercati rilevanti della pubblicità on-line

23. Il mercato rilevante delimita, sotto il profilo merceologico e geografico, l'ambito nel quale si svolge la concorrenza tra le imprese. Nelle ipotesi di abuso di posizione dominante la definizione dei mercati rilevanti è funzionale alla valutazione del potere di mercato dell'impresa in posizione dominante e della portata anticoncorrenziale della condotta di quest'ultima.

24. In via preliminare, si osserva che la pubblicità *on-line* consiste nell'utilizzo di *Internet* per indirizzare messaggi promozionali agli utenti, *i.e.* potenziali consumatori. L'Autorità ha, in passato, ritenuto che l'offerta di spazi pubblicitari *on-line* costituisca un mercato distinto rispetto alle forme tradizionali di pubblicità in ragione delle caratteristiche peculiari di *Internet*, ovvero l'interattività, la capacità di coniugare *advertising* tradizionale e *marketing* diretto, e la possibilità di quantificare direttamente i contatti¹². Conformemente a tale orientamento, la Commissione ha confermato che la pubblicità *on-line* vanta un sistema di reportistica unico, che permette all'inserzionista di verificare quanti utenti hanno visualizzato l'annuncio o cliccato su di esso, consentendo inoltre un rapido *retargeting* dell'annuncio¹³. Sulla base delle informazioni pubbliche disponibili¹⁴, nel 2019 il valore totale della pubblicità *on-line* è stato pari a 3.332 milioni di euro.

¹² Cfr. Provvedimento AGCM n. 24017/2012, caso C11767 – Libero/Matrix; Provvedimento AGCM n. 22215/2011, caso C10929 – Vimpelcom/Wind Telecom.

¹³ Cfr. *ex multis*, Decisione della Commissione dell'11 marzo 2008, caso M.4731 – Google/DoubleClick.

¹⁴ Vedi osservatorio AGCom sulle comunicazioni *focus* pubblicità *on-line* disponibile su <https://www.agcom.it/documents/10179/4763755/Allegato+31-7-2020/56faf730-d62e-4cbf-a0b7-7fb60fa0fa70?version=1.0>.

25. Nei paragrafi successivi si procederà a individuare i mercati rilevanti ai fini della presente valutazione, per i quali il minimo comun denominatore risiede nell'utilizzo e nel ruolo cruciale rivestito dai c.d. *Big Data*¹⁵. La loro disponibilità è essenziale perché da essi dipendono caratteristiche fondamentali del servizio reso, in particolare in termini di innovazione e/o di personalizzazione, come rilevato nella recente Indagine conoscitiva *IC53 – Big Data*, condotta congiuntamente dall'Autorità, dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCom) e dal Garante per la protezione dei dati personali (Garante Privacy), conclusa il 20 dicembre 2019¹⁶.

26. Inoltre, con specifico riferimento al caso di specie, va osservato come nell'economia digitale la definizione dei mercati rilevanti e l'accertamento del potere di mercato siano indubbiamente più complessi che nell'economia tradizionale. Ciò posto, impregiudicata l'utilità di una comprensione del contesto in cui le condotte oggetto di analisi si sviluppano e producono i loro effetti, particolare attenzione deve essere prestata direttamente alla portata escludente e discriminatoria delle condotte, con riferimento all'analisi della centralità e non replicabilità dei dati nella disponibilità dell'impresa dominante che possono interessare contemporaneamente una varietà di mercati.

27. I servizi in esame hanno un ruolo centrale nell'ecosistema digitale e non potrebbero essere realizzati senza l'utilizzo di *Big Data*, ovvero di servizi in cui i *Big Data* permettono una "personalizzazione" dell'offerta, basata sulle caratteristiche del singolo utente. È evidente che la caratteristica distintiva della pubblicità *on-line* risiede proprio nella capacità di utilizzare le informazioni raccolte sui singoli utenti per consentire agli inserzionisti pubblicitari di raggiungere *target* specifici di consumatori, indirizzando loro messaggi mirati, con crescenti livelli di personalizzazione (e di misurare in modo più preciso l'efficacia della campagna pubblicitaria).

¹⁵ Con la locuzione "*Big Data*" si fa riferimento, in prima approssimazione (nell'assenza di definizioni normativamente vincolanti), alla raccolta, all'analisi e all'accumulo di ingenti quantità di dati, tra i quali possono essere ricompresi dati di natura personale (nell'accezione fornita dall'art. 4 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, di seguito anche "RGPD"), in ipotesi provenienti anche da fonti diverse. La natura massiva delle operazioni di trattamento reca con sé la necessità che tali insiemi di informazioni (sia memorizzate, sia in *streaming*) siano oggetto trattamento automatizzato, mediante algoritmi e altre tecniche avanzate, al fine di individuare correlazioni di natura (per lo più) probabilistica, tendenze e/o modelli. Cfr. Provvedimento AGCM n. 28051 del 20 dicembre 2019.

¹⁶ Cfr. Provvedimento AGCM n. 28051 del 20 dicembre 2019, *cit.*

28. Secondo consolidati orientamenti nazionali ed europei¹⁷, la pubblicità *on-line* può essere innanzitutto suddivisa in (i) pubblicità *search on-line* e (ii) pubblicità *non-search on-line*.

Nell'ambito di tale ultima categoria, si potrebbero individuare distinte categorie merceologiche consistenti in: a) *e-mail advertising*, b) *classified advertising*, c) *display advertising*, d) *social network advertising* e) *e-commerce advertising*.

29. Il *search advertising* identifica gli annunci pubblicitari – prevalentemente inserzioni testuali – che compaiono accanto ai risultati della ricerca svolta dall'utente mediante un motore di ricerca, all'interno di un'area dedicata ai risultati sponsorizzati. La selezione degli annunci pubblicitari è legata alle parole chiave (*i.e. keywords*) inserite dall'utente medesimo per effettuare l'indagine in questione. Tale forma di selezione può essere definita come *contextual targeting*, locuzione che identifica tutte le forme di selezione che, grazie all'analisi dei contenuti delle ricerche effettuate dall'utente o delle pagine *web* che essi visitano, consentono di mostrare un annuncio se giudicato pertinente sulla base delle parole chiave immesse dall'utente (nel *search advertising*) o del tema della pagina *web* (nel *non-search advertising*). L'ambito geografico del mercato è stato definito dall'Autorità e dalla Commissione come nazionale¹⁸. In tale mercato, Google detiene una posizione dominante¹⁹.

30. Il *non-search advertising*, invece, è riferibile a tutte le altre tipologie di inserzioni che non conseguono a una ricerca tramite *keyword* da parte dell'utente. In particolare, il *non-search advertising* è caratterizzato prevalentemente da inserzioni grafiche che possono apparire su qualsiasi pagina *web* e sono selezionate in base all'affinità tematica tra i relativi annunci pubblicitari e il contenuto della pagina *web* in cui sono mostrate (*i.e. contextual targeting*), ovvero indipendentemente da questa (*i.e. non-contextual targeting*).

31. Non vanno escluse possibili segmentazioni del mercato del *non-search advertising*, procedendo a definire mercati più ristretti in considerazione della

¹⁷ Cfr. Decisione della Commissione del 20 marzo 2019, caso AT.40411 – *Google Search (AdSense)*. Si vedano altresì i casi della Commissione M.5727 – *Microsoft/Yahoo!Search Business*; M.7217 – *Facebook/Whatsapp*. Cfr. Provvedimento AGCM n. 20224/2009, caso A420 – *Fieg – Federazione Italiana Editori Giornali/Google*; Provvedimento AGCM n. 11928/2003, caso C5828 – *Rcs Pubblicità-Dada/Newco*; Provvedimento AGCM n. 10083/2001, caso C4793 – *Il Sole 24 Ore/Information Technology Holding*.

¹⁸ Cfr. Decisione della Commissione del 20 marzo 2019, caso AT.40411 – *Google Search (AdSense)*. Si vedano altresì i casi della Commissione M.5727 – *Microsoft/Yahoo!Search Business*; M.7217 – *Facebook/Whatsapp*. Cfr. Provvedimento AGCM n. 20224/2009, caso A420 – *Fieg – Federazione Italiana Editori Giornali/Google*; Provvedimento AGCM n. 11928/2003, caso C5828 – *Rcs Pubblicità-Dada/Newco*; Provvedimento AGCM n. 10083/2001, caso C4793 – *Il Sole 24 Ore/Information Technology Holding*.

¹⁹ Cfr. Decisione della Commissione del 20 marzo 2019, caso AT.40411 – *Google Search (AdSense)*.

forte eterogeneità della pubblicità *on-line non-search* in termini di formato e di canale attraverso cui il messaggio pubblicitario è veicolato.

Queste differenze fanno sì che i vari tipi di pubblicità *on-line non-search* svolgano funzioni diverse dal punto di vista dell'inserzionista pubblicitario, rendendoli difficilmente sostituibili l'uno con l'altro. In particolare, si ritiene che possano essere definiti i seguenti mercati rilevanti, tutti di estensione geografica nazionale: i) *classified advertising*; ii) *e-mail advertising*; iii) *social network advertising*; iv) *e-commerce advertising*, e v) *display advertising*.

32. Il *classified advertising* comprende le piccole inserzioni pubblicitarie collocate in apposite rubriche dei quotidiani o sezioni/bacheche di siti *web* dedicate alla compravendita di prodotti o servizi (ad esempio Subito.it, Portaportese.it, Autoscout24²⁰). In particolare, le tipologie di annunci pubblicitari in oggetto sono raggruppate all'interno di una pagina *web* in sezioni intitolate in modo da classificare i prodotti o i servizi offerti. La Commissione pone il *classified advertising* come una categoria di pubblicità di pari ordine al *search* e al *non-search advertising*, e non come una sub-categoria di quest'ultimo²¹. Nel *classified advertising*, gli annunci stessi costituiscono il contenuto principale del sito *web* sul quale vengono esposti e vengono mostrati a ogni utente del sito senza distinzioni di sorta.

33. L'*e-mail advertising* consiste nell'invio di comunicazioni a uno specifico *database* di *account e-mail* di proprietà dell'inserzionista o acquistabile sul mercato. Tale forma di pubblicità *on-line* è volta a stimolare le vendite dirette a distanza, nonché a fidelizzare l'utente mediante campagne *target*. L'insieme di indirizzi a cui inviare le comunicazioni via *e-mail* è solitamente fornito dall'inserzionista.

34. Il *social network advertising* è stato definito dalla Commissione come un sub-segmento distinto del più ampio segmento del *non-search advertising*²². Secondo la Commissione, la pubblicità effettuata attraverso i *social network* ha una efficacia maggiore rispetto alle altre forme di pubblicità, sia perché capace di raggiungere un'ampia platea di *audience*, sia in ragione delle elevate opportunità di *targeting* del messaggio pubblicitario.

35. In via preliminare, appare altresì possibile distinguere il segmento dell'*e-commerce advertising*, in quanto le piattaforme di *e-commerce* consentono tipicamente attività di pubblicità in relazione ai prodotti e/o servizi ivi commercializzati – e, dunque, oggetto di ricerca diretta da parte degli utenti

²⁰ Cfr. Provvedimento AGCM n. 20215/2020, caso C12284 – *Speedster Bidco/Autoscout24-FFG Finanzcheck Finanzportale*.

²¹ Cfr. Decisione della Commissione del 18 febbraio 2010, caso M.5727 – *Microsoft/Yahoo!Search Business*.

²² Cfr. Decisione della Commissione del 3 ottobre 2014, caso M.7217 – *Facebook/Whatsapp*.

-, offrendo così più elevate opportunità di *targeting* del messaggio pubblicitario rispetto ad altre forme di *non-search advertising*. Inoltre, la selezione degli annunci pubblicitari è tipicamente legata alle ricerche degli utenti dei prodotti commercializzati nella piattaforma.

36. Il *display advertising*, infine, consiste nella messa a disposizione da parte di editori e proprietari di siti *web* di spazi per il collocamento e l'esposizione di contenuti creativi fissi e mobili, caratterizzati da una componente grafica statica (c.d. *banner*) e/o da una componente grafica dinamica (c.d. *rich media*), e di messaggi pubblicitari video, anch'essi assimilabili ai formati che occupano all'interno della pagina *web* uno spazio dinamico.

37. Al fine della valutazione della posizione dominante di Google e delle condotte poste in essere dalla stessa, si ritiene utile analizzare altresì i servizi che hanno una relazione di tipo verticale con i mercati della pubblicità *on-line* descritti in precedenza.

38. Gli *ad server* operano sia lato editore che lato inserzionista e sono funzionali a far sì che i *banner* e/o i video inclusi nella campagna pubblicitaria di un inserzionista vengano erogati su uno specifico sito *web* o *app*. Dal punto di vista degli operatori attivi nell'offerta di tali servizi, la segnalante stima che la quota di mercato che può essere ragionevolmente attribuita a Google per la fornitura di servizi di *ad serving* lato inserzionisti è compresa tra 80% e 90% ed è di circa il 95% lato editori.

39. Le *Supply Side Platform* (SSP) sono piattaforme attraverso cui editori e concessionarie pubblicitarie possono presentare le richieste di offerta – comprensive di tutte le principali informazioni inerenti agli spazi pubblicitari proposti – per i propri spazi pubblicitari.

La segnalante stima, secondo i dati dei suoi associati che si riferiscono al territorio italiano, che la quota di mercato ragionevolmente attribuibile a Google nel mercato dei servizi SSP è pari a circa il 92% degli investimenti pubblicitari²³.

40. Le *Demand Side Platform* (DSP) sono piattaforme tecnologiche di acquisto di cui si avvalgono gli inserzionisti per presentare offerte di acquisto per le *ad impression* selezionate secondo criteri e parametri da essi stessi prefissati e indicati preventivamente alle DSP. Le DSP consentono, dunque,

²³ In particolare, la DSP di Google transita circa l'80% degli investimenti pubblicitari in *programmatic advertising*; a sua volta, la DSP di Google indirizza il 90% degli investimenti pubblicitari alla SSP di Google e il 10% a SSP diverse da Google. Le DSP diverse da Google – che rappresentano circa il 20% degli investimenti pubblicitari – indirizzano invece il 65% dei propri investimenti alla SSP di Google, e il 35% a SSP diverse da Google.

agli inserzionisti (e, per loro conto, alle *media agency*) di partecipare all'asta virtuale in cui si realizza lo scambio commerciale con le SSP.

41. Dal punto di vista degli operatori attivi nell'offerta di tali servizi, si deve osservare che essi hanno dimensione transnazionale e sono solitamente attivi anche in altri Paesi dello Spazio Economico Europeo. IAB, con riferimento ai dati dei suoi associati nel territorio italiano, stima che la quota del mercato per la fornitura di servizi DSP ragionevolmente attribuibile a Google è pari all'80% circa delle inserzioni pubblicitarie.

I mercati che consentono l'acquisizione di dati personali

42. Gli ulteriori mercati che rilevano ai fini del presente procedimento, nella misura in cui consentono l'accesso a dati di profilazione, consentendo di avere una identificazione quasi perfetta dei soggetti che visualizzano la pubblicità, sono: (i) il mercato dei sistemi operativi per dispositivi mobili *smart* disponibili su licenza²⁴; (ii) il mercato dei *browser* per la navigazione su *Internet* su pc²⁵; (iii) il mercato dei *browser* per la navigazione su *Internet* su dispositivi mobili non dipendenti da specifici sistemi operativi²⁶. I suddetti mercati hanno ambito geografico sovranazionale²⁷. In particolare, tali mercati rilevano ai fini dell'acquisizione dei dati degli utenti/*audience*.

43. Il *mercato dei sistemi operativi per dispositivi mobili disponibili su licenza*, consiste nell'offerta in licenza per i produttori di dispositivi mobili *smart* (*smartphone* e *tablet*) di un sistema operativo. I sistemi operativi per dispositivi mobili non sono sostituibili con quelli destinati ai *personal computer*. La Commissione distingue i sistemi operativi per dispositivi mobili *smart*, rispetto a quelli destinati a dispositivi mobili con funzionalità base (*basic* e *feature phone*). Inoltre, la Commissione distingue i sistemi operativi che sono offerti in licenza, poiché i produttori di dispositivi mobili non possono acquisire i sistemi operativi proprietari che alcuni operatori (Apple e Blackberry) rendono disponibili solo sui loro dispositivi. La Commissione ha concluso che Google detiene una posizione dominante in tale mercato²⁸.

44. I *browser per la navigazione su Internet per pc* sono funzionali a permettere agli utenti che possiedono un *computer* di navigare su *Internet*.

²⁴ Cfr. Decisione della Commissione del 18 luglio 2019, caso AT.40099 – *Google Android*.

²⁵ Cfr. Decisione della Commissione del 16 dicembre 2019, caso COMP/C-3/39.530 – *Microsoft (tying)*; Decisione della Commissione del 18 luglio 2019, caso AT.40099 – *Google Android*.

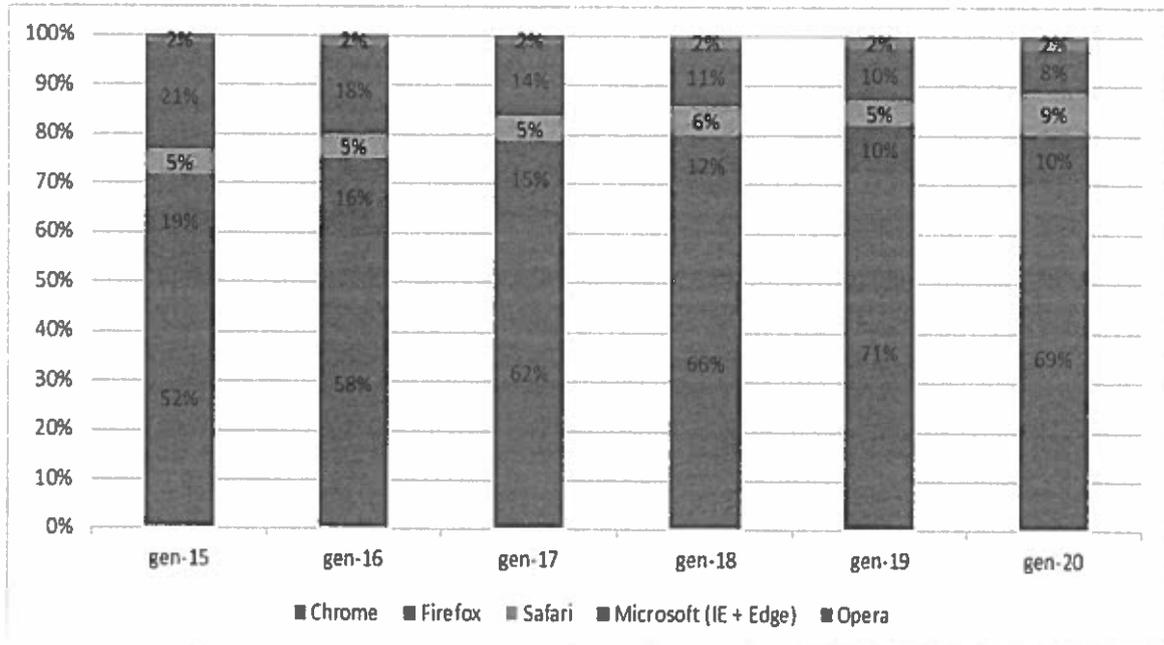
²⁶ Cfr. Decisione della Commissione del 18 luglio 2019, caso AT.40099 – *Google Android*.

²⁷ Si segnala che la Commissione esclude la Cina dall'ambito geografico, per le differenti condizioni di concorrenza che prevalgono nel Paese.

²⁸ Cfr. Decisione della Commissione del 18 luglio 2019, caso AT.40099 – *Google Android*.

Google è presente in tale mercato con Chrome, che detiene una quota di mercato di circa il 70% (Figura 2). Si ritiene, quindi, che Google possa avere una posizione dominante su tale mercato.

Figura 2 – Quote di mercato dei browser per PC²⁹



45. Il mercato dei browser per la navigazione su Internet su dispositivi mobili non dipendenti da specifici sistemi operativi include tutti i programmi di navigazione che sono disponibili per svariati dispositivi mobili, ad esclusione di quelli disponibili esclusivamente per i sistemi operativi non licenziabili (Safari per Apple iOS e il browser nativo per Blackberry). Secondo i dati di Statista, Google Chrome detiene una quota di mercato superiore al 61% dei browser per dispositivi mobili³⁰.

46. Infine, occorre osservare che Google – con il medesimo ID utilizzato per accedere ai sistemi operativi Android – offre innumerevoli servizi agli utenti dai quali può acquisire dati, quali ad esempio: Gmail – servizio di messaggistica e-mail, YouTube – piattaforma di videosharing, Google Docs – programmi di produttività (videoscrittura, foglio di calcolo, presentazioni) forniti in cloud, Google Drive – servizio di archiviazione cloud, Google Foto

²⁹ Cfr. Statista id.544400 – Global market share held by leading desktop internet browsers from January 2015 to March 2020.

³⁰ Cfr. Statista id.263517 – Market share held by leading mobile internet browsers worldwide from January 2012 to February 2020. Si osserva che la quota stimata da Statista include anche il browser Safari di Apple, che è escluso dalla definizione di mercato della Commissione. Escludendo Safari, la quota di mercato di Chrome è pari a circa l'80%.

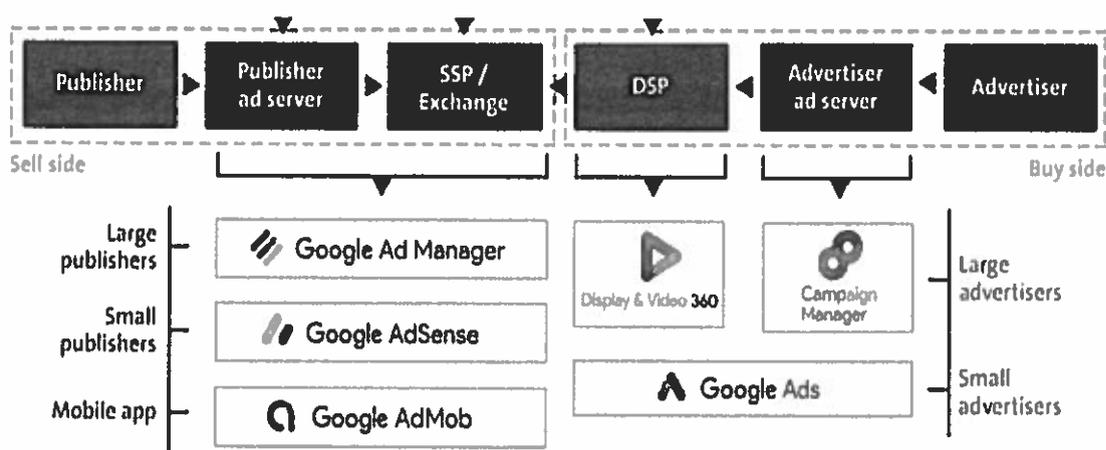
– servizio di archiviazione e gestione di foto, Google Maps/Waze – servizi cartografici e di navigazione. Tali servizi costituiscono l’ecosistema Google, e sono disponibili agli utenti previa registrazione (esclusivamente per taluni servizi). L’ID utente Google permette di accedere a tutti i servizi del “Sistema Google”. Tali servizi possono rilevare nella valutazione delle condotte in esame, anche con riferimento all’associazione con i dispositivi Android e i *browser* per PC e dispositivi mobili.

La posizione dominante di Google

47. Ai fini dell’applicazione dell’articolo 102 del TFUE, la posizione dominante consiste in una situazione di potere economico grazie alla quale l’impresa che la detiene è in grado di ostacolare il persistere di una concorrenza effettiva nei mercati rilevanti e di agire in maniera significativamente indipendente rispetto ai suoi concorrenti, ai suoi clienti e, in ultima analisi, ai consumatori³¹.

48. Nella fattispecie in esame, l’individuazione della posizione dominante richiede di tener conto, oltre che delle circostanze riportate nella precedente sezione in merito all’elevata quota detenuta da Google nel settore dell’intermediazione pubblicitaria *on-line* – anche nei singoli mercati in cui esso va suddiviso –, della presenza e della posizione di Google in ciascuna fase che compone la filiera dell’intermediazione, come esemplificata nella figura che segue (Figura 3).

Figura 3 – Ruolo di Google nella filiera dell’intermediazione pubblicitaria *on-line*³²



³¹ Si veda Comunicazione della Commissione “Orientamenti sulle priorità della Commissione nell’applicazione dell’articolo 82 del trattato CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all’esclusione dei concorrenti” (2009/C 45/02).

³² Cfr. Competition Market Authority (CMA), 2020, *Online platforms and digital advertising market study*.

49. Secondo le stime fornite da IAB, indicate in precedenza, Google detiene quote superiori all'80-90% nella fornitura di servizi di *ad server*, sia lato inserzionisti che lato editori, e nell'erogazione di servizi di SSP e DSP.

50. Unitamente alla quota di mercato detenuta, vi sono ulteriori elementi che consolidano la posizione di assoluta dominanza di Google, che risiedono nel modello di integrazione verticale e conglomerale adottato da Google, negli effetti di rete e nelle economie di scala, oltre che nella presenza di barriere all'ingresso e di una non eguagliabile capacità di accesso ai dati³³.

51. Al riguardo, giova sottolineare, richiamando le considerazioni contenute nella citata Indagine conoscitiva *IC53 – Big Data*, come la disponibilità di *Big Data* è solo uno dei diversi fattori che contribuiscono cumulativamente all'elevato grado di concentrazione e all'esistenza di barriere all'entrata nei mercati digitali. Infatti, altri fattori (oltre agli investimenti per sviluppare le capacità di analisi ed elaborazione dei dati), come le economie di scala e di scopo e le esternalità di rete, continuano a svolgere un ruolo importante nello spiegare il potere di mercato. Si tratta di aspetti che, pur non essendo nuovi nell'ambito dell'analisi *antitrust*, acquisiscono un particolare rilievo nei mercati digitali, per il condizionamento significativo che il loro effetto cumulato è in grado di esercitare sulle dinamiche concorrenziali.

52. Infatti, le condotte in esame sono strettamente connesse alla circostanza che l'utilizzo dei *Big Data* – in particolare la raccolta e combinazione di dati di diversa natura, derivanti da svariati servizi e dispositivi – determinano effetti di rete tali da generare una maggiore capacità di creazione di valore nei confronti degli inserzionisti pubblicitari, portando l'intero mercato a determinarsi a favore di una determinata piattaforma (c.d. *market tipping*), consolidandone la posizione. In aggiunta agli effetti di rete, anche la presenza di significative economie di scala e di scopo può concorrere a determinare l'assetto dei mercati. Nel settore digitale, infatti, elevati costi fissi – che spesso possono risultare eccezionalmente elevati e non recuperabili (c.d. "*sunk cost*"), come nel caso dei motori di ricerca e delle piattaforme di distribuzione di *e-book* – sono accompagnati da ridotti, o addirittura nulli, costi variabili.

53. Un ulteriore elemento che può incidere significativamente sul processo competitivo è dato dall'eventuale presenza di c.d. *switching costs*, ovvero di limitazioni tecniche e/o economiche che possano ostacolare gli utilizzatori dalla possibilità di cambiare fornitore. Ciò può avvenire, ad esempio, per assenza di interoperabilità tra sistemi di operatori concorrenti, generando

³³ Commissione UE, caso AT.39740 Google Search (Shopping). Decisione del 27 giugno 2017.

fenomeni di c.d. *lock-in*, o per la scarsa propensione degli utenti a cambiare fornitore a causa dell'esistenza di significativi effetti di rete.

a. Integrazione verticale ed effetti di rete

54. Il modello di integrazione verticale, fondato sulla posizione di assoluta dominanza nel mercato dei motori di ricerca e su una presenza pervasiva in tutti i mercati della pubblicità *on-line*, rafforzato dalla straordinaria rilevanza dei suoi apparati attivi nell'intermediazione, sia dal lato degli editori che da quello degli inserzionisti, appare allo stato costituire un vantaggio concorrenziale di assoluto rilievo.

55. Anche la disponibilità e la capacità di sfruttamento di dati non appare comparabile o replicabile, atteso che la raccolta di dati da parte di Google non avviene solo tramite i propri siti, ma anche da siti e applicazioni di terzi che utilizzano i suoi servizi di analisi ai fini della profilazione degli utenti. Nell'attività di profilazione – essenziale e strategica nella pubblicità *on-line* – Google dispone di vantaggi concorrenziali legati al volume e alla varietà dei dati, che consentono di tagliare su misura gli spazi pubblicitari degli editori in base al *target* degli inserzionisti.

56. L'integrazione verticale e conglomerale che caratterizza i principali operatori digitali come Google costituisce un elemento di particolare rilievo nella valutazione del potere che tali operatori detengono nei singoli mercati rilevanti in cui sono attivi, nella misura in cui amplifica la loro capacità di acquisire, elaborare e sfruttare i dati nella fornitura dei servizi a consumatori e imprese. Ad esempio, la capacità di combinare i dati sul comportamento digitale di uno stesso soggetto, acquisiti da una varietà di fonti, può consentire una profilazione estremamente puntuale e ben più sofisticata di quella che può derivare dall'acquisizione di dati parcellizzati sui singoli comportamenti di consumo digitale degli utenti.

57. In tale prospettiva, è necessario tener conto di altri indicatori, a partire innanzitutto dall'ampiezza della gamma dei servizi offerti ai consumatori (e alle imprese) e del correlato uso delle piattaforme abilitanti alla raccolta di tali dati. In particolare, rilevano il sistema operativo Android e i servizi Pay Services di Google – che costituiscono una base di raccolta di dati basata su un'amplissima fetta di *smartphone* e sulla quasi totalità del mercato dei sistemi operativi per *smartphone* su licenza– nonché il *browser* di navigazione Chrome, che rappresenta il programma di navigazione utilizzato da circa il 69% degli utenti di *personal computer*.

58. Infine, un importante elemento costitutivo del potere di mercato può essere rintracciato anche nei legami tra diversi servizi complementari presenti nella filiera dei *Big Data*, nonché nel limitato grado di interoperabilità con servizi terzi.

59. La presenza di Google, con posizioni di dominanza o comunque di assoluta preminenza rispetto agli altri operatori, nell'intera catena dell'intermediazione si riflette direttamente sulla pubblicità *display*³⁴.

60. Google è un interlocutore indispensabile per inserzionisti ed editori. La quota di mercato detenuta nel segmento *publisher ad server* (oltre il 90%), infatti, dimostra che la maggior parte degli annunci non può essere collocata sui siti degli editori senza l'intermediazione di Google.

b. Barriere all'entrata

61. Oltre alle considerazioni precedenti, occorre osservare che i mercati sopra esaminati sono connotati da sostanziali barriere all'ingresso. Nei mercati in cui l'utilizzo di *Big Data* assume un particolare rilievo nell'offerta del servizio e, dunque, nel processo competitivo, essi possono costituire o contribuire a rafforzare le barriere all'entrata derivanti da altri fattori come le esternalità di rete.

62. In particolare, nei mercati della pubblicità *on-line* le barriere principali sono rappresentate da: effetti di rete ed economie di scala; il c.d. "*default behaviour*" del consumatore; l'ineguale accesso ai dati degli utenti; la mancanza di trasparenza; l'integrazione verticale di Google e i conseguenti conflitti di interesse che tale integrazione genera.

c. La disponibilità di diversi canali per acquisire dati personali.

63. Il patrimonio costituito dai dati degli utenti, inclusi quelli relativi alle precedenti ricerche, genera effetti di rete ed economie di scala nei mercati della pubblicità *on-line*, in ragione dell'interesse dei pubblicitari, a investire, nella pubblicità *search*, su parole chiave alla cui ricerca siano associati risultati

³⁴ Sul punto, si veda ad esempio l'*Autorité de la concurrence* laddove precisa che: "*Google dispose d'avantages concurrentiels spécifiques, qui résultent à la fois de sa présence dans le secteur de la publicité display et dans celui de la publicité search, où il bénéficie d'une position très forte depuis près d'une vingtaine d'années. Google a par ailleurs développé, au fil de temps, plusieurs types de relations entre la publicité search et la publicité display, à travers ses offres pour les annonceurs, AdWords et DoubleClick, ainsi que à travers sa gamme de services Google Analytics. Ces relations concernent le campagnes publicitaires qui peuvent être mises en oeuvre, les options de ciblage disponibles et l'analyse des données de campagne qui peut être réalisée*". Cfr. *Autorité de la concurrence*, Avis n.18-A-03 du 6 mars 2018, cit. pag. 7.

rilevanti per l'utente e ad indirizzare, nella pubblicità *display*, i messaggi pubblicitari a *target* di utenti e consumatori ben individuati e profilati.

Infatti, Google raccoglie dati dai servizi che offre agli utenti, dai dispositivi mobili Android che utilizzano il suo sistema operativo, e dai c.d. *tags*³⁵ (la tecnologia analitica applicata ai siti e alle app di terzi).

64. Come evidenziato in uno studio acquisito agli atti³⁶, Google, infatti, offre ai propri utenti una varietà di servizi e funzionalità oltre al motore di ricerca sul *web* (Google Web Search) e al sistema operativo per dispositivi mobili (Android). Tali servizi appaiono soddisfare, se non esaurire, il ventaglio delle diverse esigenze che il singolo individuo desidera ricevere dall'interazione con *Internet* e consentono a Google di acquisire dati anche senza il coinvolgimento consapevole dell'utilizzatore.

65. A mero titolo esemplificativo vengono di seguito elencati: la posta elettronica (Gmail), le mappe *on-line* (Street View su Google Maps), gli annunci pubblicitari *on-line* e la commercializzazione di spazi pubblicitari (Google DoubleClick e Google AdWords), il *browser* (Google Chrome), la gestione di pagamenti *on-line* (Google Wallet), il negozio virtuale per l'acquisto di applicazioni, musica, film, libri e riviste (Google Play), la ricerca, visualizzazione e diffusione di filmati (YouTube), i servizi di immagazzinamento, condivisione e revisione di testi (*Google Docs* e *Google Drive*), il *software* per la visualizzazione di immagini satellitari (Google Earth) o per la gestione di agende e calendari (Google Calendar), il *software* per il controllo e la gestione dei profili dell'utente (Google Dashboard), strumenti di analisi statistica e di monitoraggio dei visitatori di siti *web* (Google Analytics) e altri.

66. Piattaforme delle dimensioni di Google, verticalmente integrate, possono ottenere il consenso all'utilizzo di dati degli utenti, rilevanti ai fini della targhettizzazione pubblicitaria, molto più facilmente rispetto ad altri operatori proprio perché le fonti da cui raccogliere tale consenso sono numerose, componendo nel loro insieme un ecosistema riconducibile ad un medesimo soggetto.

67. Rispetto alla rilevanza del dato acquisito, si pensi alla creazione di un *account* Gmail, ove l'utente è tenuto a fornire il proprio numero di telefono cellulare, indicando altresì il Paese di registrazione dell'utenza. Tale dato, unito all'ID del dispositivo, consente di identificare univocamente l'utente. Peraltro, anche l'indicazione del Paese di registrazione dell'utenza telefonica

³⁵ Il *tag* è un codice inserito nelle pagine *web* che consente di misurare e categorizzare le visite alle varie pagine, individuando i visitatori.

³⁶ *Google Data Collection*, Professor Douglas C. Schmidt, Vanderbilt University, August 15, 2018-Doc. PI.6.

consente di migliorare ulteriormente il livello di customizzazione delle iniziative pubblicitarie. Nelle pagine dedicate alla *policy privacy* di Google, vengono indicate le informazioni riferibili alla persona che “*includono identificatori univoci, tipo di browser e impostazioni, tipo di dispositivo e impostazioni, sistema operativo, informazioni sulla rete mobile e numero di telefono, nonché il numero di versione dell'applicazione. Raccogliamo anche informazioni sull'interazione di app, browser e dispositivi con i nostri servizi, inclusi indirizzo IP, rapporti sulle interruzioni anomale, attività di sistema e la data, l'ora e l'URL referrer della tua richiesta*”³⁷.

68. Per quanto concerne la circostanza che tali dati siano estratti da fonti diverse dell’ecosistema di Google e poi utilizzati e combinati per offrire servizi perfettamente aderenti alle esigenze dell’utente, è sufficiente richiamare il contenuto dei termini di servizio di Google laddove si afferma che “*Forniamo una vasta gamma di servizi soggetti ai presenti termini, tra cui: Applicazioni e siti (come la Ricerca e Maps), Piattaforme (come Google Play), Servizi integrati (come le mappe di Maps incorporate in app o siti di altre società), Dispositivi (come Google Home). I nostri servizi sono stati progettati per lavorare insieme al fine di consentire all'utente di passare più facilmente da un'attività all'altra. Ad esempio, Maps può ricordare all'utente di partire per recarsi a un appuntamento memorizzato in Google Calendar*”³⁸. Ai fini della valutazione di come Google possa acquisire grandi quantità di dati, non va tralasciata la circostanza che il consumatore tende a prestare il proprio consenso per acquisire rapidamente la disponibilità del servizio (c.d. *default behaviour*) a fronte del rilascio di un’autorizzazione al trattamento di dati destinati poi da Google a tipologie di servizi diversi.

69. La quantità e la qualità di dati che Google raccoglie, quindi, rappresenta un’ulteriore barriera all’ingresso sia per le piattaforme concorrenti che per i pubblicitari che vogliono offrire contenuti che solo Google è in grado di offrire personalizzati (*targeted*).

70. È chiaro, quindi, che la capacità di penetrazione di un annuncio pubblicitario è un *driver* fondamentale per gli inserzionisti che scelgono come allocare la propria spesa tra editori e piattaforme.

71. Proprio per misurare questa capacità di penetrazione del messaggio, gli inserzionisti pubblicitari devono poter tracciare i comportamenti degli utenti *on-line*, il che è tecnicamente possibile con i *tag* (i.e. strumenti che consentono di misurare e catalogare le pagine visitate e il numero di

³⁷ Cfr. Doc. PI.13.

³⁸ Cfr. Doc. PI.13, *cit.*

visitatori delle diverse pagine). Ciò vuol dire che, ancora una volta e sotto diversa angolazione, Google dispone di un accesso ai dati e di una capacità di tracciamento dei comportamenti degli utenti che non sono replicabili da altre piattaforme.

Le condotte

72. Dagli elementi illustrati nella segnalazione e dalle considerazioni svolte in precedenza in merito a struttura e caratteristiche dei mercati rilevanti è possibile ipotizzare che Google, soggetto verticalmente integrato e presente nei diversi mercati che compongono la filiera della pubblicità *on line* e nell'offerta di servizi sopra individuati che consentono l'acquisizione di dati rilevanti ai fini della targhettizzazione delle campagne pubblicitarie di *display advertising*, abbia posto in essere condotte commerciali suscettibili di ostacolare i propri concorrenti non integrati e di mantenere e rafforzare ulteriormente il proprio potere di mercato nel *display advertising*, oltre che nei singoli mercati in cui esso va segmentato, in violazione dell'articolo 102 del TFUE.

73. Come indicato in premessa, l'utilizzo dei dati di profilazione è un elemento cruciale nella pianificazione di campagne pubblicitarie. Nei mercati della pubblicità *on-line*, la capacità di targhettizzazione dei soggetti è superiore rispetto ai mezzi tradizionali³⁹, in quanto è possibile avere accesso a maggiori dati di profilazione (ad esempio, non solo con riferimento ai dati anagrafici che caratterizzano l'audience di un certo sito *web* ma anche con riguardo agli interessi di tali soggetti, ai precedenti acquisti, ecc.). In questo senso, la pubblicità *on-line* consente di esercitare l'attività di intermediazione in modo più deterministico (anziché probabilistico), consentendo di identificare con grande precisione i soggetti che visualizzano il messaggio pubblicitario.

74. Ciò premesso, Google avrebbe posto in essere una condotta di discriminazione interna-esterna, consistente nel rifiutare di fornire le chiavi di decriptazione dell'ID Google e nell'escludere la possibilità di tracciamento dei *pixel* di terze parti, a fronte del contestuale utilizzo, da parte delle proprie divisioni interne, di strumenti di tracciamento che consentono di rendere i servizi DSP, SSP e gli *AD server* di Google in grado di raggiungere una

³⁹ I mercati pubblicitari tradizionali, ad esempio tv e radio, fanno affidamento su rilevazioni degli ascolti che consentono di individuare la *audience* tipica di un certo programma, consentendo l'erogazione di campagne pubblicitarie ai *target* desiderati. Questa tipologia di approccio è tipicamente probabilistica, facendo riferimento al pubblico che statisticamente potrebbe visualizzare un determinato passaggio pubblicitario.

capacità di targhettizzazione che altri concorrenti altrettanto efficienti non sono in grado di replicare. Tali condotte sono idonee a determinare effetti restrittivi della concorrenza, nella misura in cui il rifiuto di fornire tali strumenti determina un ingiustificato vantaggio competitivo.

75. In particolare, dall'insieme degli elementi forniti sembra emergere l'ipotesi di un comportamento complessivamente volto a determinare una discriminazione interna-esterna nell'utilizzo di dati, a danno di operatori attivi nel *display advertising* localizzati nel territorio italiano. Al riguardo, giova osservare che le campagne pubblicitarie di *display advertising* sono destinate a raggiungere utenti localizzati in specifici ambiti territoriali, posto che l'indirizzamento della pubblicità degli operatori attivi nell'intermediazione pubblicitaria non può prescindere da dati legati ad ambiti territoriali individuati, quali luogo di nascita e residenza, e pertanto, per ragioni linguistiche e culturali, non possono che essere orientate su di una determinata area geografica di dimensione nazionale.

76. Nello stesso momento in cui Google si rifiuta di fornire gli ID decriptati degli utenti e di concedere il tracciamento dei *pixel* di terzi⁴⁰, gli operatori concorrenti di Google nell'offerta di servizi di SSP, DSP e *ad server* non sono più in grado di associare l'attività di un utente all'interno del "Sistema Google" – inteso come inserzioni pubblicitarie intermedie per il mezzo dei servizi Google – rispetto all'attività del medesimo utente al di fuori di tale sistema – inteso come attività di visualizzazione di messaggi pubblicitari non intermediati da Google.

77. Infatti, occorre rilevare che Google può osservare le attività degli utenti tramite la molteplicità dei servizi offerti – laddove l'utilizzo da parte degli utenti anche di un solo servizio di Google implica la concessione di un consenso al trattamento dei dati per l'intero ecosistema Google – potendo quindi ottimizzare le campagne pubblicitarie vendute con i propri strumenti. Tale capacità è preclusa ai concorrenti di Google come diretta conseguenza delle condotte in esame, che rendono le attività degli utenti "opache" e quindi non rilevabili in maniera determinata in una parte estremamente rilevante dei mercati pubblicitari.

78. Ne consegue che, se un inserzionista volesse utilizzare un servizio DSP e Ad server di Google, tale impossibilità di interoperabilità nel tracciamento rende il servizio concorrente più costoso, in quanto non in grado di ridurre le inserzioni ridondanti. Poiché il mancato rilascio di ID decriptati e il rifiuto di

⁴⁰ Come emerge dalle comunicazioni effettuate sul sito di Google attraverso i *link* indicati nella segnalazione IAB (cfr. doc. PI.1, pag. 22-24).

accesso ai *pixel* di terzi non permettono di comprendere se un'inserzione sia stata visualizzata da un generico utente nel sistema Google, sarà necessario un numero maggiore di inserzioni per ottenere una determinata copertura pubblicitaria, creando così uno svantaggio concorrenziale per i servizi concorrenti consistente nella necessità di dovere richiedere maggiori passaggi pubblicitari al fine di raggiungere un determinato *target*.

79. Al contrario, Google – facendo leva sui dispositivi Android, sui servizi legati all'ID Google e sui *browser* Chrome per PC e dispositivi mobili – è in grado di acquisire dati da diverse fonti non replicabili e associare il comportamento dell'utente all'interno del Sistema Google e quello all'esterno di esso. Ciò si realizza in ragione del fatto che Google può monitorare l'attività al di fuori del Sistema Google tramite i dati estratti dall'utilizzo di servizi e dispositivi diversi. Tale condotta si riflette, altresì, lato SSP e Ad server di vendita, in quanto le capacità di tracciamento influiscono anche sulla probabilità di vendita dello spazio pubblicitario e sul suo valore, favorendo quindi i servizi di Google.

80. Per la raccolta dei dati utilizzati dalle sue divisioni al fine di operare una puntuale profilazione dei destinatari delle campagne di *display advertising*, Google utilizza diversi strumenti che consentono di ricostruire in maniera dettagliata l'attività dei soggetti cui indirizzare i messaggi pubblicitari. Si tratta: (i) del sistema operativo mobile Android; (ii) del *browser* per dispositivi Chrome mobile; (iii) del *browser* per personal computer Chrome; (iv) dei servizi di cartografia e navigazione Google Maps/Waze; (v) dei servizi erogati attraverso Google ID (Gmail, Drive, Docs, Sheets, YouTube).

81. I predetti servizi, offerti da Google sui mercati nei quali detiene una posizione dominante, consentono di disporre di un insieme di dati di alta qualità circa le caratteristiche dei soggetti che visualizzano spazi pubblicitari (che non si limitano esclusivamente a età, sesso, localizzazione geografica, ma riguardano anche i dispositivi utilizzati, le attività *web*, le attività con il cellulare, la frequenza di utilizzo dei dispositivi, ecc.) e consentono di ottenere dalla loro combinazione una profilazione puntuale delle attività svolte su Internet dai *target* dei destinatari, a prescindere dalla circostanza che tale attività riguardi direttamente un servizio Google.

82. A tal proposito, si osserva che tali dati sono raccolti per servizi molto diversi da quelli che tipicamente caratterizzano l'offerta pubblicitaria *on-line*, posto che non sono acquisiti tramite la navigazione dell'utente su siti che offrono contenuti in cambio di pubblicità, ma attraverso canali ben diversi, non disponibili a operatori attivi nel *display advertising*, quali il sistema

operativo degli *smartphone* o il *browser web* di ricerca installato sui *computer* che nel loro insieme compongono l'ecosistema di Google Tali servizi sono estranei all'attività editoriale e di intermediazione pubblicitaria, riguardando infatti servizi estremamente differenti. Il comportamento di Google consistente nel non consentire agli operatori terzi di associare l'ID Google decriptato e di utilizzare i *pixel* di tracciamento di terzi, permettendo al contempo alle proprie divisioni interne di combinare i dati acquisiti tramite servizi offerti in mercati in cui detiene una posizione dominante al fine di tracciare il comportamento dell'utente in modo ubiquo (all'interno e all'esterno dell'ecosistema Google), potrebbe integrare una condotta abusiva di tipo escludente.

83. La condotta posta in essere da Google le permette di mantenere una capacità di offerta di servizi di intermediazione nei suddetti mercati della pubblicità a condizioni e con modalità non replicabili dai concorrenti, tali da rappresentare un vantaggio competitivo ingiustificato. Facendo leva sui dati ottenuti attraverso tali strumenti, non accessibili a terzi, Google consente alla propria Google Marketing Platform (ovvero la sua DSP) e al proprio Google Ad Manager (SSP) di avere prestazioni in termini di capacità di targhettizzazione e di identificazione degli utenti che visualizzano inserzioni pubblicitarie che non sono altrimenti raggiungibili da altri operatori del mercato.

84. Infatti, le divisioni interne di Google – mediante l'acquisizione di dati tramite diversi e molteplici servizi – possono sapere se un utente ha visualizzato una determinata inserzione pubblicitaria e, pertanto, incrementano la capacità di tracciamento. L'ottimizzazione del processo di intermediazione nella compravendita di inserzioni nel mercato del *display advertising* è preclusa ai concorrenti altrettanto efficienti in quanto Google non consente – rifiutando di fornire l'ID decriptato e rifiutando di permettere l'utilizzo di *pixel* di tracciamento – di associare l'attività di un determinato utente (in termini di visualizzazione di un determinato messaggio pubblicitario) all'interno del Sistema Google e all'esterno del Sistema Google. Si tratta di un comportamento discriminatorio tra divisioni interne, da un lato, e concorrenti, dall'altro, consistente nella combinazione delle informazioni degli utenti tramite servizi e prodotti nei quali Google detiene una posizione dominante e nel concomitante rifiuto di fornire ai concorrenti gli strumenti (ID e *pixel*) che potrebbero permettere a questi ultimi di utilizzare le proprie capacità di targhettizzazione e di competere in tal modo, sulla base dei propri meriti, con Google.

85. La circostanza che Google utilizzi i servizi nei quali detiene una posizione dominante e i dati non replicabili per ottenere una capacità di tracciamento preclusa ai concorrenti a seguito della condotta di rifiuto, appare essere contraria alle regole poste a tutela della concorrenza basate sul merito. Infatti, i concorrenti altrettanto efficienti rispetto a Google non sono in grado di fornire servizi di intermediazione della pubblicità *on-line* con le medesime capacità di targhettizzazione e di identificazione. Ciò in ragione della combinazione che Google attua tra dati che sono acquisiti in ambiti del tutto estranei alle attività di fornitura di contenuti sul *web* e di compravendita pubblicitaria, associata alla contestuale condotta discriminatoria che impedisce ai concorrenti di competere sulla base dei loro meriti.

86. Pertanto, le condotte in esame consistono nella discriminazione interna ed esterna e, in particolare, nella combinazione di dati acquisiti con servizi in cui Google è in posizione dominante (quali, ad esempio, Android/Google Play, il connesso Google ID, Maps e Chrome) e nel contestuale rifiuto di fornire ai concorrenti attivi nel *display advertising* l'ID decriptato e di consentire l'utilizzo dei *pixel*. La combinazione di dati, raccolti per fini diversi rispetto a quelli per cui sono utilizzati da Google nelle predette applicazioni, sembra avere l'effetto di favorire le SSP e DSP di Google. Tali dati, per espresso rifiuto di Google, non possono essere disponibili alle medesime condizioni agli operatori SSP e DSP concorrenti.

87. Anche alla luce degli orientamenti della Commissione in tema di abuso di posizione dominante di tipo escludente⁴¹, si rileva che le condotte in esame sono idonee ad ostacolare lo svolgimento di una concorrenza effettiva nel *display advertising* e negli altri mercati interessati, con preclusione dei concorrenti e con conseguenti effetti negativi per il benessere dei consumatori. In particolare, da un lato, l'assenza di concorrenza tra SSP potrebbe alterare i flussi economici verso i soggetti che offrono spazi pubblicitari, come ad esempio gli editori, con conseguente peggioramento della qualità dei contenuti offerti ai consumatori finali. D'altro lato, le condotte in esame, riducendo la concorrenza in tutta la filiera pubblicitaria del *display advertising*, potrebbe ridurre gli incentivi allo sviluppo tecnologico dei messaggi pubblicitari (come ad esempio, tecnologie meno invasive per i consumatori) influenzando negativamente sull'esperienza di fruizione dei messaggi pubblicitari da parte degli utenti.

⁴¹ Vedi punti 19 e 30 della *Comunicazione della Commissione — Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'articolo 82 del trattato CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti - 2009/C 45/02*.

Il pregiudizio al commercio intraeuropeo

88. Secondo la Comunicazione della Commissione “*Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato*” (2004/C 101/07), il concetto di pregiudizio al commercio intracomunitario deve essere interpretato tenendo conto dell’influenza, diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri.

89. L’esistenza di un pregiudizio al commercio tra Stati membri, come esito dei comportamenti descritti, appare sussistere in ragione dell’importanza di Google, principale operatore nei mercati interessati dal presente procedimento. Le sue condotte, potendo ostacolare significativamente l’ingresso e l’operatività di concorrenti attuali e potenziali, anche esteri, sul mercato nazionale, appaiono quindi suscettibili di alterare il commercio tra Stati membri. Ne deriva l’opportunità di valutare la fattispecie in esame quale eventuale infrazione della normativa comunitaria, ovvero dell’articolo 102 del TFUE.

RITENUTO, pertanto, che i comportamenti posti in essere da Alphabet Inc., Google LLC e Google Italy S.r.l. nei mercati rilevanti come sopra individuati, per le ragioni sopra esposte, appaiono configurare una violazione dell’articolo 102 del TFUE;

DELIBERA

a) l’avvio dell’istruttoria, ai sensi dell’articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle società Alphabet Inc., Google LLC e Google Italy S.r.l., per accertare l’esistenza di violazioni della concorrenza ai sensi dell’articolo 102 del TFUE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l’esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Comunicazioni della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il Dott. Carlo Piazza;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione, presso la Direzione Comunicazioni della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità, dai legali rappresentanti delle parti o da persone da essi delegate;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 30 novembre 2021.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE

Filippo Arena

per IL PRESIDENTE
il Componente anziano
Gabriella Muscolo

